**Participação e controle social no Brasil: os conselhos municipais gestores de políticas públicas**

**RESENHA**

Propomo-nos aqui a fazer a resenha do capítulo 2 da dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo, apresentada em 2003 para FGV/EAESP, por Eduardo Granha Magalhães Gomes e orientada por Maria Rita Garcia Loureiro Durand, intitulada *Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições*. Refere-se à proliferação dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil, o que enseja a avaliação do potencial desta nova institucionalidade, para aprofundar o conteúdo democrático na gestão das políticas públicas e para aumentar a eficiência destas por meio do controle social. Este estudo trata precisamente deste assunto, focalizando as dimensões representativa e deliberativa de democracia que permeiam os conselhos, bem como as possibilidades de controle sobre os governantes, sobre a política em si e sobre os seus resultados. Faz ainda, a partir de uma perspectiva institucionalista, o cotejamento do potencial, avaliado teoricamente, com uma abordagem institucional concreta, do Conselho Municipal de Saúde de Santo André.

Iniciamos esta resenha com uma abordagem bastante sinóptica do capítulo 1 que trata dos problemas da democracia representativa, o que enseja justamente as pressões da sociedade por outros canais de intervenção nos processos decisórios. O capítulo 2 nos parece o eixo desta dissertação, focando diretamente a participação popular naqueles processos e o controle social sobre as políticas públicas, privilegiando uma das formas desta nova postura que são os conselhos municipais. O capítulo em foco se divide em três subcapítulos: 1) Participação Popular no Brasil; 2) Conselhos gestores de políticas públicas: conceito e 3) a febre “conselhista” no Brasil: disseminação e dificuldades.

O desencanto com a democracia representativa, como um modelo de governo de plena convivência com a pobreza e com a desigualdade social, é que tem despertado a possibilidade concreta de alternativas de intervenção direta da sociedade civil nos processos de deliberação política. Muitos cientistas políticos apontam a necessidade de ultrapassar a noção de democracia proveniente de Rousseau como vontade geral da sociedade política na busca do bem comum a partir quase exclusivamente do voto, como costuma acontecer nos regimes liberais clássicos.

A democracia representativa tornou-se o modelo factível das sociedades contemporâneas, mas seus problemas são muitos e diversos. A começar pelos de ordem demográfica e geográfica até a diferença de objetivos e valores em comparação com a democracia direta da antiga Grécia. As eleições decidem no máximo quem vai decidir, como afirma Sartori, e não as políticas públicas que serão implementadas. Vejamos o recuo de Donald Trump em várias de suas promessas de campanha. A possível diferença entre a visão do representante e do representado decorre fundamentalmente do acesso às informações, dos processos de conhecimento e da diferença na divisão do trabalho entre eles. Estas diferenças tornam-se um sério desafio à democracia representativa.

Przeworski (1994) aprofunda esta discussão quando faz a distinção entre representação, responsividade e responsabilização. A correspondência entre representação e responsividade somente ocorre se o eleitor tivesse as informações necessárias para escolher a política que realizasse seus interesses, processasse corretamente estas informações e se o governo fosse competente para implantá-las. A responsabilização já nos leva à possibilidade de sanção do representante, o que quase sempre só ocorre nos momentos de eleição. A dissonância de interesses entre representantes e representados se camufla nos processos eleitorais e somente durante o mandato se manifestam abertamente. Estes são, em resumo, os principais limites e desafios da democracia representativa que vivenciamos hoje.

A partir de uma visão crítica do sistema representativo, têm surgido nas últimas décadas novas formas de participação da sociedade *pari passu* com o exercício dos mandatos eletivos. Elas buscam a ampliação democrática da vida política e, ao mesmo tempo, propiciam maior eficiência econômica e social no uso dos recursos públicos, o que denominamos de controle social, no contexto da reforma do Estado. Estes novos mecanismos se revestem de espaços e momentos de educação política e de construção e exercício da cidadania. Funcionam ainda como fóruns encarregados ao controle do cumprimento dos compromissos feitos pelos governos e recebem novas demandas de políticas públicas da sociedade civil. Como exemplos, podemos citar as audiências públicas, as conferências, os referendos, as ouvidorias e os conselhos gestores de políticas públicas com participação da população.

No Brasil, o controle da sociedade sobre as políticas públicas foi consagrado na Constituição de 1988 através de diversos instrumentos de democracia participativa ou deliberativa, fruto de toda uma história que vinha desde as lutas pela redemocratização. Com a implementação de novos canais de participação popular na década de 90, os movimentos sociais ocuparam um espaço nunca visto, passando de uma postura reativa da legitimidade do Estado na gestão da sociedade para uma postura mais propositiva, que passa a entendê-lo como instrumento em disputa, que busca conquistar espaços no seu interior, alargando o leque de interlocutores e ampliando sua legitimidade. A participação, antes entendida como confronto dá lugar à participação entendida como disputa e negociação da própria gestão da sociedade. Assim, a participação comunitária e a participação popular característica dos movimentos da década de 80 cedem lugar à participação cidadã, em que a categoria central deixa de ser a comunidade e o povo e passa a ser a sociedade, com todo o seu pluralismo de interesses.

Outro ponto importante desse processo refere-se à descentralização das políticas públicas, advinda da teoria do federalismo fiscal. Assim, a provisão local, descentralizada e sob medida dos serviços públicos, seria mais eficiente para aumentar o bem-estar da população. Este argumento econômico, que visa fundamentalmente ao aumento da eficiência na alocação dos recursos públicos, ganhou força dentro de um contexto de profunda crise do modelo de Estado do Bem-Estar Social. É no governo local que a participação popular se torna mais concreta no sentido de aproximar a participação ativa dos resultados dela decorrentes. A realidade em jogo no nível municipal é mais palpável, objetiva, é mais próxima que nos outros níveis de governo. O governo local é mais passível de controle direto pela sociedade. Portanto, a descentralização, incorporada da perspectiva de um controle mais eficaz da sociedade sobre os governantes, surge como uma alternativa à tese do Estado mínimo defendida pelo neoliberalismo.

Foi neste exato contexto que vêm se disseminando pelo país afora os conselhos gestores de políticas públicas. Mas o que eles vêm a ser? Para Gohn, são “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (2001, p. 7). Eles já vêm das décadas de 70 e 80 quando foram criados para negociar demandas dos movimentos populares, muitas vezes não institucionalizados, autônomos e reivindicatórios. Estas experiências e os embates em torno da definição de sua natureza tornaram-se referências importantes para a Assembleia Constituinte. Diferente do modelo anterior, segundo Teixeira (1996), prevaleceu na Constituição de 88, a forma participação que buscava mudanças na gestão pública e na elaboração de políticas, tendo em vista sua democratização e transparência, portanto, como canal de relação entre Estado e sociedade, portanto, um espaço de administração de conflitos.

Assim, conforme ainda Gohn (2000), como canais de participação que propiciam um novo padrão de relações entre o Estado e a sociedade ao viabilizarem a participação dos diferentes segmentos sociais na formulação das políticas sociais, os conselhos possibilitam à população o acesso aos espaços onde se tomam decisões políticas e criam condições para um sistema de vigilância sobre as gestões públicas, implicando em maior cobrança de prestação de contas do executivo.

Os conselhos constituem-se normalmente em órgãos públicos de composição paritária entre representantes da sociedade civil e da administração pública, criados por lei, regidos por regulamento aprovado por seu plenário, tendo caráter obrigatório uma vez que os repasses de recursos ficam condicionados à sua existência, e que assumem atribuições consultivas, deliberativas e/ou de controle. Seu formato varia conforme estejam vinculados à implementação de ações focalizadas, através de conselhos gestores de programas governamentais (recursos do FUNDEB, merenda ou alimentação escolar, financiamento e outros), ou à elaboração, implantação e controle de políticas públicas, através de conselhos de políticas setoriais, definidos por leis federais para concretizarem direitos de caráter universal (saúde, educação, cultura). Há também conselhos envolvidos com temas transversais que permeiam os direitos e comportamentos dos indivíduos na sociedade (juventude, direitos LGBT, direitos humanos, violência contra a mulher, etc.).

Carvalho (1998) destaca a importância dos conselhos na realidade política dos municípios brasileiros. Sua importância na gestão das políticas públicas é cada vez maior, sendo visto por muitos analistas como um poder paralelo. Em 1999, a média era de 4,9 conselhos por município, um total de 26,9 mil conselheiros, espalhados por 99% dos municípios do país. Também, em 1998, a pesquisa de Carvalho (1998) mencionava a existência de mais conselheiros que vereadores nos municípios brasileiros, o que dá a dimensão desta forma de participação popular. Quanto a sua importância qualitativa, Carvalho cita um estudo recente envolvendo 1422 secretários municipais de saúde, onde 62,7% deles consideram o Conselho de Saúde “a força municipal mais influente na definição das prioridades em saúde, bem acima do Legislativo, de políticos isolados e de outros órgãos municipais”.

O poder deliberativo reconhecido para a maioria deles é a grande novidade dessa experiência. Mas a literatura especializada revela uma série de problemas associados à sua representatividade democrática e à sua eficácia em debater, decidir e fazer cumprir as suas políticas. Sua influência, por exemplo, depende muitas vezes da vontade política do executivo, já que não há estruturas jurídicas que tomem as decisões do conselho imperativas ao executivo. A gestão direta de recursos ainda é tímida. Para Queiroz Ribeiro, da UFRJ, outros problemas relacionam-se ao precário fluxo de informações entre o executivo e os conselhos, à baixa capacidade propositiva e de avaliação dos conselheiros e a representatividade incipiente, visto que é com a população organizada que, ao fim ao cabo, se estabelecem as ligações do conselho. Constatam-se ainda problemas legais quanto à composição e representatividade dos conselheiros.

Sua efetividade ou não deve ser discutida em três aspectos. Primeiro, em relação à paridade, que não pode ser apenas numérica, legal e normativa, mas uma paridade de condições de acesso a informações, de capacitação técnico-política dos conselheiros e de disponibilidade de tempo e recursos físicos, humanos e tecnológicos. Quanto ao aspecto da representatividade é preciso garantir, do lado da sociedade civil, que as escolhas dos conselheiros sejam democráticas e que os mesmos também sejam submetidos a procedimentos de controle e responsabilização. É preciso também que os representantes do governo tenham capacidade e autoridade para decidir. Finalmente, a experiência tem mostrado que os conselhos precisam recorrer ao apoio e mobilização da sociedade civil para que, de fato, suas deliberações tenham mais força. Por isso, a importância da publicização do conselho, a divulgação das suas ações e a discussão pública da sua pauta. Os conselhos são principalmente um lugar de interlocução e de discussão de propostas entre a sociedade civil e o governo, espaço institucional, e não um espaço dos movimentos sociais, que surgem e se qualificam independentes do governo. O desempenho do conselho, portanto, não depende apenas dos representantes da sociedade civil, mas de um intenso processo de negociação.

Outros desafios são usualmente apontados. Alguns deles se referem à conquista da união e do entendimento entre os representantes das diversas entidades da sociedade civil, à conquista de unanimidade junto aos representantes do governo e, mais uma vez, a garantia do suporte e mobilização permanente das entidades as quais os conselheiros representam. Para Santos (2000), os conselhos precisam configurar-se mais como um espaço de participação do que de representação, sob o risco de tornar-se semelhante, em seus pontos negativos, à “distante” representação parlamentar.

Enfim, a institucionalização dos conselhos e sua disseminação pelos municípios brasileiros os tornaram importantes instrumentos à disposição da sociedade para o exercício do controle social sobre as políticas públicas. No entanto, a literatura sugere que tais instrumentos possuem mais potencial do que eficácia, nas atuais condições. Problemas no desenho institucional, na forma de organização e capacitação dos conselheiros, na representatividade e nas condições políticas são encontrados no dia a dia dos conselhos.

**Autores citados**

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. Participação Social no Brasil Hoje. Paper . Instituto Pólis. 1998.

GOHN, Maria da Glória. Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado. Em Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Maria do Carmo A. A. Carvalho e Ana Cláudia C. Teixeira (orgs.). São Paulo, Pólis, 2000.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica. Cortez Editora, São Paulo, 2001.

PRZEWORSKI, Adam. Democracia e Mercado: reformas políticas e econômicas no Leste Europeu e na América Latina. Rio de janeiro: RelumeDumará, 1994.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Movimentos Sociais e Conselhos. Cadernos ABONG, n. 7, julho de 1996.

SANTOS, Nelson Rodrigues dos. Implantação e funcionamento dos Conselhos de Saúde no Brasil. Em Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Maria do Carmo A. A. Carvalho e Ana Cláudia C. Teixeira (orgs.). São Paulo, Pólis, 2000.